



Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

27.10.2018

PASKAIDROJUMS

par atjaunināto pilnvaru projektu sarunām par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Eiropas Savienības Patvēruma aģentūru un par to, ka tiek atcelta Regula (ES) Nr. 439/2010 2016/0131 (COD – COM(2018)0633 final

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referents: *Péter Niedermüller*

I. Ievads

Komisija 2016. gada 4. maijā iesniedza priekšlikumu regulai par Eiropas Savienības Patvēruma aģentūru un par to, ka tiek atcelta Regula (ES) Nr. 439/2010, ar ko izveido *EASO*.

Attiecīgās regulas ātru pieņemšanu Eiropas Parlaments vienmēr ir uzskatījis par prioritāti, jo aģentūrai būtu galvenais uzdevums, palīdzot nodrošināt efektīvu un vienotu kopējās Eiropas patvēruma sistēmas (turpmāk "KEPS") piemērošanu dalībvalstīs, pilnīgi ievērojot pamattiesības. Proti, aģentūra atvieglotu un atbalstītu dalībvalstu darbības Savienības tiesību aktu patvēruma jomā īstenošanā, tostarp rūpējoties, lai starptautiskās aizsardzības pieteikumu novērtēšanā visā Savienībā tiktu nodrošināta konverģence, un koordinējot un nostiprinot praktisko sadarbību un informācijas apmaiņu. Aģentūra turklāt uzlabotu KEPS darbību, tostarp izmantojot uzraudzības mehānismu un sniedzot operatīvu un tehnisku palīdzību dalībvalstīm, jo īpaši situācijās, kad to patvēruma un uzņemšanas sistēmas ir nesamērīgi noslogotas.

Tāpēc LIBE komiteja ļoti drīz pēc Komisijas priekšlikuma iesniegšanas, proti, 2016. gada 8. decembrī, pieņēma sarunu pilnvaras, ņemot vērā, ka bija steidzami jāizveido pilntiesīga ES Patvēruma aģentūra.

Sarunas starp Eiropas Parlamenta sarunu grupu un Maltas prezidentūru sākās 2017. gada janvārī, un tādējādi likumdevēji 2017. gada 28. jūnijā panāca plašu politisku vienošanos par teksta normatīvo daļu.

Igaunijas prezidentūras laikā darbs tika turpināts tehniskā līmenī, lai apsvērumus saskaņotu ar normatīvo daļu, par kuru bija panākta provizoriska vienošanās. Šā tehniskā darba laikā visu apsvērumu teksts tika atjaunināts un saskaņots tehniskā līmenī. Pastāvīgo pārstāvju komiteja 2017. gada 6. decembrī pieņēma zināšanai panākto vienošanos par visu tekstu (apsvērumiem un normatīvo daļu), izņemot kvadrātiekvās ievietoto tekstu, kas attiecās uz citiem KEPS dokumentiem, par kuriem risinājās sarunas, un tas bija vienīgais teksts, kurš bija jāizskata pirms regulas iespējamās pieņemšanas galīgā redakcijā.

Neraugoties uz to, ka bija jārikojas steidzami, lai izveidotu pilntiesīgu ES Patvēruma aģentūru kā vienu no KEPS pamatpīlāriem, nākamās prezidentūras neizrādīja gatavību sadarboties ar Eiropas Parlamentu un turpināt darbu pie priekšlikuma tehniskā līmenī, lai izpētītu dažādo kvadrātikavās ievietoto noteikumu tehniskos risinājumus, ņemot vērā arī pārējo KEPS dokumentu izskatīšanā panākto progresu.

Eiropas Komisija tajā pašā procedūrā 2018. gada 12. septembrī iesniedza jaunu priekšlikumu, ar kuru tika grozīts tās 2016. gada 4. maija priekšlikums (COM(2018)0633 final (turpmāk "grozītais Komisijas priekšlikums")), lai, kā norādīts paskaidrojumā, nostiprinātu ES Patvēruma aģentūras operatīvās spējas. Grozītais priekšlikums tika izklāstīts LIBE komitejas 10. oktobra sanāksmē, kuras laikā vairums komitejas locekļu norādīja uz vairākiem problemātiskiem jautājumiem, kas attiecās uz minētā Komisijas priekšlikuma iesniegšanas laiku, mērķi un saturu.

Eiropas Parlamentam — un ne bez pamata — nav zināms neviens precedents, kad grozīts Komisijas priekšlikums būtu iesniegts ar tādu pašu procedūras numuru pēc tam, kad Parlaments jau ir pieņēmis savas pilnvaras. Lai Eiropas Parlaments varētu oficiāli reaģēt uz Komisijas priekšlikumu, Parlamentam bija jāpārvar ievērojamas procesuālas grūtības, un tas bija spiests rīkoties, balansējot uz savu iekšējo noteikumu robežas.

Kā jau minēts, 2017. gada jūnijā starp likumdevējiem tika panākta provizoriska vienošanās. Neņemot vērā, ka teksts bija pārstrādāts tehniskā līmenī un konsolidēts, ietverot apsvērumus, kas nozīmē, ka pilns teksts bija gatavs pieņemšanai jau pirms gada (izņemot kvadrātikavās ievietotās daļas), Komisija ar savu priekšlikumu atkārtoti atver dažas šā provizoriski saskaņotā teksta daļas.

Referents uzskata, ka grozītais Komisijas priekšlikums netuvina likumdevējus jaunās *EUAA* regulas pieņemšanai pašreizējā parlamenta sasaukumā. Tas faktiski multiplicē saites uz pašreiz neizskatītajiem priekšlikumiem, tādējādi padarot regulas pieņemšanu vairāk atkarīgu no citu, pat ārpus KEPS paketes dokumentu izskatīšanā panāktā progresa. Lai jaunā ES Patvēruma aģentūra sāktu darboties pēc iespējas ātri, vienīgais stabils pamats ir ar Maltas prezidentūru panāktā provizoriskā vienošanās. Turklāt steidzami būtu jāatsāk tehniskais sagatavošanas darbs, lai atkārtoti izskatītu provizoriski saskaņotā konsolidētā teksta

kvadrātikavās norādītās daļas, ņemot vērā ar pārējiem KEPS dokumentiem saistītās norises pēdējā gada laikā un iespējamo pieņemšanu galīgā redakcijā.

Paskaidrojumā Komisija apgalvo, ka priekšlikumā esot iekļauts provizoriskās vienošanās teksts, taču ierosinātie grozījumi būtībā ievērojami pārsniedz un maina sākotnējo noteikumu būtību un jēgu. Vēl svarīgāk ir tas, ka, pēc pašas Komisijas vārdiem un pēc referenta novērtējuma, grozītais priekšlikums ir nepilnīgs priekšlikums. Gadījumā, ja likumdevēji pieņemtu un ieviestu ierosinātās izmaiņas, Komisija jau paredz citu provizoriskās vienošanās teksta daļu atkārtotu atvēršanu, proti, to, kas saistītas ar "operatīvās un tehniskās palīdzības sniegšanas procedūru, patvēruma atbalsta vienību izvietojumu un ar datu aizsardzības noteikumiem, kā arī ar citiem saistītiem instrumentiem".

Ņemot to vērā, referents uzskata, ka grozītais priekšlikums rada visa teksta atkārtotas atvēršanas risku un var izraisīt atkārtotas sarunas par provizoriskās vienošanās pilnu tekstu.

II. Sīki izklāstītas piezīmes par grozīto Komisijas priekšlikumu

16. pants

Komisijas priekšlikums ievērojami paplašina operatīvās un tehniskās palīdzības tvērumu, paredzot izvietot migrācijas pārvaldības atbalsta vienības un vienlaikus vairs nesaistot šo vienību izvietojumu ar nesamērīgām migrācijas problēmām.

Priekšlikums maina aģentūras sniedzamās operatīvās un tehniskās palīdzības jēgu. Lielas bažas saistībā ar jauno tekstu cita starpā rada Patvēruma aģentūras iesaistīšanās atgriešanās, jo īpaši ņemot vērā 2016. gadā paplašinātās *Frontex* pilnvaras. Nav skaidrs, ko praksē nozīmētu lēmumu par starptautiskās aizsardzības pieteikumiem sagatavošana, apelāciju izskatīšana vai cita veida juridiskā atbalsta sniegšana. Turklāt atbilstoši šim punktam aģentūra varētu arī palīdzēt dalībvalstu tiesu iestādēm saskaņā ar ļoti atvērtu redakciju, kas liek uzdot jautājumus.

16.a pants

Šis pants ierosinātajā redakcijā būtiski mainītu aģentūras pilnvaras salīdzinājumā ar provizoriskās vienošanās tekstu. Ņemot vērā tā saistību ar citiem negrozītiem noteikumiem, procedūra šāda veida palīdzības sākšanai un atbilstošai vienību izvietojšanai ir ļoti neskaidra, un tās mērķi ir apšaubāmi. Vēl būtiskāk ir tas, ka šis pants nostiprina saikni starp šo regulu un pašreiz neizskatītajiem Dublinas regulas un Patvēruma procedūru regulas priekšlikumiem, tādējādi padarot tās pieņemšanu vairāk atkarīgu no progresa šo dokumentu izskatīšanā. Pēc referenta domām, tas ir pretrunā pilntiesīgas aģentūras izveides mērķim un steidzamībai.

21. pants

Kā minēts Komisijas paskaidrojumā, šā grozījuma mērķis ir saskaņot tekstu ar Komisijas jauno priekšlikumu par Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūru, tādējādi sasaistot ES Patvēruma aģentūras likteni ar vēl vienu neizskatītu priekšlikumu. Atšķirībā no provizoriskās vienošanās teksta saskaņā ar ierosinātā teksta 21. pantu migrācijas pārvaldības atbalsta vienības varētu nodrošināt visus 16. un 16.a pantā minētos operatīvos un tehniskos pasākumus. Tāpat migrācijas pārvaldības atbalsta vienības varētu izvietot arī gadījumos, kad dalībvalstis nesaskaras ar nesamērīgām migrācijas problēmām, bet tas, pēc referenta domām, nav tikai tehnisks jautājums un nozīmē, ka 2017. gada jūnijā panāktās provizoriskās vienošanās teksts tiek atkārtoti atvērts pēc būtības.

47. pants

Attiecībā uz izpilddirektora vietnieka iecelšanu likumdevēji 2017. gada jūnijā vienojās par atkāpšanos no kopējās pieejas Savienības decentralizētajām aģentūrām un nolēma izmantot tādu pašu pieeju, kāda tika izmantota sarunās par Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūru 2016. gadā.

III. Secinājumi

Iepriekš minētie apsvērumi referentam ir likuši secināt, ka Komisijas priekšlikums nozīmē būtiskas izmaiņas attiecībā uz aģentūras pilnvarām un darbību. Ņemot vērā šīs aģentūras izveides nepieciešamību un steidzamību, referents ir pārliecināts, ka šāda nozīmīga politikas maiņa varētu būtiski apdraudēt šīs regulas nākotni. Provizoriskās vienošanās gaitā saskaņotais teksts atspoguļo abu likumdevēju izdarīto politisko izvēli un panākto politisko kompromisu, tāpēc referents ir pārstiegts, ka Komisija atkal aktualizē šo jautājumu.

Apkopojot iepriekš minēto, referents vēlētos atkārtoti paust savu nostāju, ka jaunās ES Patvēruma aģentūras vienīgais stabils pamats ir ar Maltas prezidentūru panāktā provizoriskā vienošanās un ka pēc iespējas ātri būtu jāsāk darbs pie kvadrātiņkāvē iekļautā teksta. Tāpēc atjaunināto pilnvaru projektā attiecībā uz visiem noteikumiem, ko skar grozītais Komisijas priekšlikums, grozījumu veidā ir iekļauts provizoriskās vienošanās teksts.